

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 375/2026

COMO PLANEJAR POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA: A IMPORTÂNCIA DE OS SETORES DA PREFEITURA TRABALHAREM JUNTOS

1. INTRODUÇÃO

Cuidar dos direitos das crianças pequenas é uma obrigação prevista na Constituição, com base no art. 227¹, e essa responsabilidade é compartilhada entre a família, a sociedade e o poder público. Estamos falando da primeira infância, que vai do nascimento até os seis anos de idade. Esse período é decisivo: é quando a criança desenvolve, em ritmo acelerado, suas capacidades físicas, cognitivas, emocionais e sociais. Por isso, as políticas públicas voltadas a essa faixa etária precisam garantir proteção completa e boas oportunidades de desenvolvimento.

A Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm o dever conjunto de cuidar da saúde, da assistência social e da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade. Além disso, garante à criança prioridade absoluta em direitos como saúde, educação, alimentação, convivência familiar e proteção integral. Complementando esse conjunto de normas, a Lei Federal nº 13.257/2016², conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, trouxe diretrizes mais específicas sobre como formular e executar essas políticas.

Mesmo com toda essa base legal, na prática, muitos Municípios ainda executam as políticas para a primeira infância de forma fragmentada, com cada Secretaria atuando de maneira isolada. Foi justamente essa constatação que levou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) a discutir o tema no episódio do PodContas³ dedicado às Políticas Públicas para a Primeira Infância, refletindo sobre a necessidade de fortalecer a governança municipal, estimular a atuação conjunta entre os setores e basear o planejamento em evidências.

Esta orientação preventiva explica, de forma direta, os principais pontos debatidos pelo TCESP, mostra o que isso significa na prática para a Administração Pública Municipal e apresenta recomendações para melhorar a formulação, a execução e a continuidade das políticas voltadas à primeira infância.

¹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 22 de julho de 2026.

³ <https://www.tce.sp.gov.br/6524-podcontas-debate-politicas-publicas-para-primeira-infancia-com-especialista-gilson-araujo>. Acesso em: 22 de julho de 2026.



2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Como superar a fragmentação das políticas públicas por meio da atuação conjunta entre os setores

A saúde, a educação e a assistência social têm, cada uma, suas próprias funções definidas por lei. Mas, na realidade, as necessidades de uma criança quase nunca cabem dentro de apenas uma dessas áreas. O problema é que, com frequência, cada Secretaria planeja e executa suas ações separadamente, sem trocar informações, nem planejar em conjunto com as demais.

Esse jeito fragmentado de trabalhar reduz a eficácia das políticas, atrasa a identificação de crianças em situação de risco e prejudica a continuidade do atendimento. É comum que uma mesma criança seja acompanhada, ao mesmo tempo, pelo posto de saúde, pela escola e pela assistência social, mas sem que esses serviços conversem entre si. O resultado é que nenhum deles conseguem formar um diagnóstico completo da realidade daquela família.

Esse jeito fragmentado de trabalhar reduz a eficácia das políticas, atrasa a identificação de crianças em situação de risco e prejudica a continuidade do atendimento. É comum que uma mesma criança seja acompanhada, ao mesmo tempo, pelo posto de saúde, pela escola e pela assistência social, mas sem que esses serviços conversem entre si. O resultado é que nenhum deles conseguem formar um diagnóstico completo da realidade daquela família.

Esse jeito fragmentado de trabalhar reduz a eficácia das políticas, atrasa a identificação de crianças em situação de risco e prejudica a continuidade do atendimento. É comum que uma mesma criança seja acompanhada, ao mesmo tempo, pelo posto de saúde, pela escola e pela assistência social, mas sem que esses serviços conversem entre si. O resultado é que nenhum deles conseguem formar um diagnóstico completo da realidade daquela família.

Quando esse modelo é adotado, o Município consegue usar melhor seus recursos, evitar que duas Secretarias façam a mesma coisa sem saber, identificar problemas mais rapidamente e responder de forma mais eficaz às necessidades das crianças e de suas famílias.

2.2 Governança colaborativa e institucionalização das políticas públicas

Para que a atuação conjunta entre os setores realmente funcione, é preciso criar mecanismos permanentes de governança, capazes de unir as diferentes áreas da Administração. Como destacado no debate promovido pelo TCESP, esse trabalho começa pela construção de uma agenda comum entre as Secretarias Municipais, para que as ações voltadas à primeira infância sejam planejadas e executadas de forma coordenada, e não cada uma por conta própria.

Na prática, isso significa que os Municípios devem promover reuniões periódicas entre as Secretarias envolvidas, definir metas que sejam compartilhadas por todas elas, acompanhar indicadores em conjunto e estabelecer responsabilidades claras. A ideia é substituir ações isoladas por um planejamento verdadeiramente integrado.



Outro ponto essencial é a institucionalização dessas políticas. Programas voltados à primeira infância não podem depender apenas da vontade de um prefeito ou secretário específico, nem terminar quando a gestão muda. Para garantir continuidade e segurança jurídica, o ideal é que essas políticas sejam formalizadas por meio de leis municipais, decretos, protocolos administrativos, comitês intersetoriais e outros instrumentos normativos, além de estarem previstas nos documentos oficiais de planejamento do governo.

Formalizar essas políticas fortalece a governança do Município, reduz o impacto das trocas de governo, padroniza os procedimentos administrativos e garante que as ações para a primeira infância se tornem, de fato, política de Estado, e não apenas iniciativas passageiras de um governo específico.

2.3 Planejamento baseado em evidências, uso da tecnologia e sustentabilidade das políticas públicas

Um bom planejamento de políticas públicas precisa se apoiar em informações confiáveis, indicadores e diagnósticos que mostrem a realidade concreta do Município. Usar dados de forma adequada permite identificar quais são as principais necessidades das crianças, definir prioridades, estabelecer metas que possam ser medidas e acompanhar continuamente os resultados das ações.

A tecnologia é uma ferramenta importante nesse processo. Mas é preciso deixar claro: sua eficácia não depende de comprar sistemas caros ou sofisticados. Depende, isso sim, da capacidade da Administração de integrar as informações que já são produzidas pelas diferentes Secretarias e usá-las de forma estratégica no dia a dia da gestão.

Ter cadastros integrados, por exemplo, ajuda a identificar mais rapidamente crianças que estão em situação de vulnerabilidade, fora da escola, com a vacinação atrasada ou já acompanhadas pela assistência social. Com essa informação em mãos, os órgãos responsáveis conseguem agir de forma preventiva, em vez de descobrir o problema tarde demais.

Além disso, para que uma política pública seja permanente, ela precisa ter sustentabilidade financeira garantida. Por isso, as ações voltadas à primeira infância devem estar previstas nos instrumentos de planejamento e orçamento do Município, especialmente no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Só assim é possível garantir que os recursos necessários estejam de fato disponíveis para cumprir os objetivos estabelecidos.

A cooperação entre União, Estados e Municípios também é um instrumento valioso para fortalecer a capacidade administrativa dos entes locais, pois abre caminho para apoio técnico, capacitação de servidores, troca de boas práticas e acesso a programas voltados ao desenvolvimento da primeira infância.



Por fim, merece destaque o papel do Plano Municipal pela Primeira Infância⁴ como instrumento permanente de planejamento e gestão. Independentemente de o Município participar ou não de iniciativas de reconhecimento externo, elaborar e implementar esse plano é uma oportunidade concreta de organizar prioridades, integrar as políticas públicas e fortalecer a atuação conjunta entre os setores da Administração Municipal.

3. CONCLUSÃO

A efetividade das políticas públicas para a primeira infância depende diretamente da capacidade da Administração Pública de deixar de trabalhar de forma fragmentada e passar a adotar mecanismos permanentes de planejamento, coordenação e integração entre os diversos órgãos responsáveis pela proteção da criança. Quando cada Secretaria atua de forma isolada, o Município perde a capacidade de enfrentar problemas complexos e compromete a continuidade das ações que já vinham sendo desenvolvidas.

Diante disso, cinco elementos se mostram essenciais para qualificar a gestão municipal e ampliar a efetividade das ações voltadas à primeira infância: a atuação conjunta entre os setores, a governança colaborativa, a institucionalização das políticas públicas, o planejamento baseado em evidências e o uso estratégico da tecnologia.

Nesse contexto, recomenda-se que os Municípios adotem as seguintes medidas:

1. promover a integração permanente entre as Secretarias responsáveis pelas políticas destinadas à primeira infância;
2. instituir mecanismos formais de governança, como comitês intersetoriais e agendas permanentes de coordenação;
3. fortalecer o Plano Municipal pela Primeira Infância como instrumento de planejamento e gestão;
4. utilizar indicadores e evidências para subsidiar a tomada de decisões;
5. assegurar a previsão de recursos específicos nos instrumentos de planejamento e orçamento;
6. investir na capacitação contínua dos servidores e na integração das informações produzidas pelos diversos órgãos da Administração.

Ao colocar essas medidas em prática, os Municípios fortalecem a continuidade das políticas públicas, ganham eficiência administrativa e garantem mais efetividade na promoção dos direitos das crianças. Assim, a atuação integrada deixa de ser um esforço pontual e passa a se tornar, de fato, uma prática permanente da Administração Pública Municipal.

⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/plano-municipal-primeira-infancia>. Acesso em: 22 de julho de 2026.





Adamantina/SP, 28 de agosto de 2026.

Gabrielle Araujo da Costa
Técnica Responsável pela Elaboração

Rafael Antonio Shimada
Responsável pela Revisão e Aprovação

